

Byron Ibar Silva



Quito, 27 de diciembre de 2017

Memorándum No. 070-PVM-AN-2017

# Trámite **312265**

Código validación **8GX9PBGXTP**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 27-dic-2017 13:32

Numeración documento 070-pvm-an-2017

Fecha oficio 27-dic-2017

Remitente VINTIMILLA MOSCOSO PAOLA

Función remitente ASAMBLEISTA

Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/consultatramite>

*Anexa B 45*

Doctor  
José Serrano Salgado  
**PRESIDENTE**  
ASAMBLEA NACIONAL  
En su despacho.-

De mi consideración:

Me dirijo a usted, al amparo de lo previsto en el Numeral 1 del Artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el Numeral 1 del Artículo 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de presentar el siguiente **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL, LEY PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS MAL HABIDOS PRODUCTO DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, de iniciativa del suscrito y con número de firmas legalmente requeridas, para el debido conocimiento y trámite del Pleno de la Asamblea Nacional







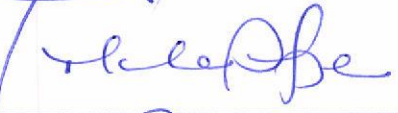
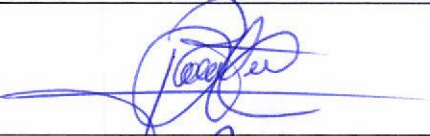

Agradezco sinceramente su atención y la gestión respecto de este particular.

Atentamente,



Paola Vintimilla Moscoso  
Asambleísta Nacional

**FIRMAS DE RESPLADO PARA EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA  
DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL (LEY PARA LA  
RECUPERACIÓN DE ACTIVOS MAL HABIDOS PRODUCTO DE  
DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

NOMBRE	FIRMA
HENRY GUSÓN CAMINO	
ROBERTO ZUENEGUO Q.	
Mercedes Serrano	
JOSE F. ASRU	
César Pottod	
Mayra M. Montano	
Dallyana Passalacqua	
Ramon Terán S.	
Erika Poveda	

**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO  
INTEGRAL PENAL (LEY PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS MAL  
HABIDOS PRODUCTO DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA)**

**Exposición de motivos:**

En Ecuador, a la fecha, se discute abiertamente sobre algunos mecanismos que eviten la impunidad en materia penal tratándose de la comisión de delitos contra la administración pública, en los que el núcleo central no es otro sino la corrupción –aquella acción humana que transgrede las normas legales y los principios éticos–; entre los cuales se ha relevado la necesidad de no imponer únicamente una sanción privativa de la libertad a los responsables sino, también, procurar la recuperación de activos mal habidos, de modo que vuelvan al Estado en forma definitiva aquellos activos (dinero) que fueron el producto de los delitos de cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito.

Uno de los principales antecedentes a nivel global ha sido la *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*, iniciativa del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC) desarrollada en el marco de labores de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La extinción de dominio es un instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita; y como tal, un instrumento de política criminal que busca complementar el conjunto de medidas institucionales y legales adoptadas por los Estados. Por su naturaleza y alcance, constituye un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.<sup>1</sup>

En nuestro país, el ex Fiscal General del Estado, doctor Washington Pesantez, presentó en el año 2009 un proyecto de ley basado en la *Ley Modelo de Extinción de Dominio*, que buscaba que los bienes producto de los ilícitos de cohecho,

---

<sup>1</sup> Vid. Mariano Hernán Borinsky, *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*, <<https://www.infobae.com/opinion/2016/07/31/ley-modelo-sobre-extincion-de-dominio/>>, consulta: 17 de noviembre de 2017. El artículo 2 de la *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio* señala: “Concepto. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna. La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real en cuanto se dirige contra bienes, y se declara a través de un procedimiento autónomo, e independiente de cualquier otro juicio o proceso.”

peculado, concusión y enriquecimiento ilícito, a través de procesos rápidos, respetando –aparentemente– el debido proceso y antes de que concluya el proceso penal (que puede durar un tiempo considerable), pasen a propiedad del Estado ecuatoriano, de manera que el Estado pudiese recuperar los bienes mal habidos producto de la corrupción. Sin embargo, dicho proyecto de ley no prosperó y fue finalmente archivado por la Asamblea Nacional, en particular, por la suspicacia (e imprecisión jurídica) que podría ocasionar la declaratoria previa de extinción de dominio por el cometimiento de alguno de los delitos contra la administración pública de los bienes de un individuo del cual aún no se habría concluido sobre su participación o el grado de la misma en el cometimiento de delitos que, a la fecha de tal declaratoria, aún no habrían sido –asimismo– juzgados.

Por ello, y en consideración a tal necesidad: la de recuperar los activos mal habidos producto de las actividades ilícitas, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), promulgado mediante Suplemento del Registro Oficial No. 180, de 10 de febrero de 2014, trajo consigo (como una alternativa cierta –en apariencia al menos– frente a la extinción de dominio) una amplia regulación del instituto jurídico del *comiso penal* entre las penas restrictivas de la propiedad (Art. 69, COIP<sup>2</sup>) –como un mecanismo sancionatorio que extingue el dominio, entre

---

<sup>2</sup> “Art. 69 (COIP).- Penas restrictivas de los derechos de propiedad.- Son penas restrictivas de los derechos de propiedad: 1. Multa, cuyo valor se determina en salarios básicos unificados del trabajador en general. La multa debe pagarse de manera íntegra e inmediata una vez que la respectiva sentencia se ejecutorie. No obstante, cuando la persona sentenciada demuestre su incapacidad material para cancelarla en las condiciones antes previstas, la o el juzgador podrá autorizar que su cumplimiento se realice de la siguiente manera: a) Pago a plazos o por cuotas durante el mismo tiempo de la condena. b) Condonación de una parte de la multa si, además, se demuestra extrema pobreza. c) Servicio comunitario equivalente, únicamente en las infracciones sancionadas con penas privativas de libertad de un día a seis meses. 2. Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos. En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de: a) Los bienes, fondos o activos, o instrumentos equipos y dispositivos informáticos utilizados para financiar o cometer la infracción penal o la actividad preparatoria punible. b) Los bienes, fondos o activos, contenido digital y productos que procedan de la infracción penal. c) Los bienes, fondos o activos y productos en los que se transforman o convierten los bienes provenientes de la infracción penal. d) El producto del delito que se mezcle con bienes adquiridos de fuentes lícitas; puede ser objeto de comiso hasta el valor estimado del producto entremezclado. e) Los ingresos u otros beneficios derivados de los bienes y productos provenientes de la infracción penal. Cuando tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el pago de una multa de idéntico valor, adicional a la prevista para cada infracción penal. En caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, dentro de procesos penales por lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, si tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la el juzgador dispondrá el comiso de cualquier otro bien de propiedad del condenado, por un valor equivalente, aun cuando este bien no se

otros, de los activos producto del cometimiento de delitos de corrupción, en beneficio del Estado-. El *comiso penal*, también denominado dogmáticamente como decomiso o confiscación, consiste en la privación definitiva de un bien o derecho padecida por su titular, derivada de su vinculación a un hecho antijurídico.<sup>3</sup> Esta privación y desplazamiento de la titularidad del bien o derecho que pasa a ser del Estado, se justifica en nuestro ordenamiento jurídico penal por la comisión de un delito de naturaleza dolosa.

De conformidad con lo dispuesto por el número 2 del artículo 69 del COIP, el *comiso penal* (en Ecuador) engloba por un lado, el comiso de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado el delito, por otro, el comiso de los efectos y las ganancias o beneficios provenientes del delito, sin que importen las transformaciones que hayan podido experimentar –ambos que se aplican al cometimiento de cualquier tipo de delito doloso, inclusive, aquellos contra la administración pública–, y por último, el *comiso por equivalencia*,<sup>4</sup> previsto para los casos en que por cualquier circunstancia no sea posible confiscar los efectos, bienes, medios, instrumentos, ganancias o beneficios directamente vinculados con el delito, en cuyo caso debe ordenarse el comiso de otros bienes que pertenezcan a los responsables penales “por un valor equivalente”.

Sin embargo, esta última acepción del *comiso penal*: el comiso por equivalencia, es aplicable únicamente a los delitos de lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, y a aquellos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, dejando vedada esta posibilidad a otras conductas altamente

---

encuentre vinculado al delito. En los casos del inciso anterior, los bienes muebles e inmuebles comisados son transferidos definitivamente a la institución encargada de la Administración y Gestión Inmobiliaria del Estado, entidad que podrá disponer de estos bienes para su regularización. Los valores comisados se transfieren a la Cuenta Única del Tesoro Nacional. Los objetos históricos y las obras de arte comisados de imposible reposición pasan a formar parte del patrimonio tangible del Estado y se transfieren definitivamente al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. En las infracciones contra el ambiente, naturaleza o Pacha Mama, contra los recursos mineros y los casos previstos en este Código, la o el juzgador, sin perjuicio de la aplicación del comiso penal, podrá ordenar la inmediata destrucción o inmovilización de maquinaria pesada utilizada para el cometimiento de estas infracciones. 3. Destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción. Toda pena lleva consigo, según sea el caso, destrucción de los efectos que de la infracción provengan y de los instrumentos con que se ejecutó a menos que pertenezcan a una tercera persona no responsable de la infracción. La o el juzgador podrá declarar de beneficio social o interés público los instrumentos o efectos de la infracción y autorizar su uso.”

<sup>3</sup> Vid. Almudena Congil Díez, *El comiso como consecuencia accesoria de la infracción penal*, en: Revista de Jurisprudencia, número 4, 29 de septiembre de 2011, <[http://www.elderecho.com/tribuna/penal/comiso-consecuencia-accesoria-infraccion-penal\\_11\\_312805005.html](http://www.elderecho.com/tribuna/penal/comiso-consecuencia-accesoria-infraccion-penal_11_312805005.html)>, consulta: 17 de noviembre de 2017.

<sup>4</sup> Vid. *Ibidem*.

reprochables como la corrupción continuada en la que, por su extensión en el tiempo, pudo haber generado para sus autores un importante e injusto enriquecimiento patrimonial. Por lo que, si bien la regulación actual del *comiso penal* contenida en el COIP ha venido a potenciar dicha figura dotándola de un marcado carácter sancionador que la asimila con la pena que es protagonista en esta materia: la pena privativa de libertad –y por ello convirtiéndola en un instrumento valioso en la lucha de tales delitos–, inexplicablemente excluyó los delitos de corrupción del alcance de la misma. Circunstancia que debe ser corregida.

Cabe anotar, además, que en este momento el país indiscutiblemente vive una considerable conmoción por motivo de los múltiples actos de corrupción que están siendo investigados con ocasión del caso *Odebrecht* y que vinculan presuntamente a varias autoridades de altísimo nivel del gobierno anterior y del actual, en cuyo caso se han profundizado varias expectativas (sociales) no solo respecto de la pena privativa de la libertad de todos los responsables sino también respecto de la recuperación de los recursos públicos que fueron desviados arbitrariamente. Tales aspiraciones y demandas sociales, que deben ser atendidas oportunamente, no son ni han sido exclusivas de los ecuatorianos. Varios Estados han buscado una solución adecuada para las mismas a través del *comiso penal*.

El Reino de España, por ejemplo, aprobó, años atrás, la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio de 2010, que modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal.<sup>5</sup> En ésta, se hicieron constar algunas innovaciones en la configuración legal del *comiso penal* como la posibilidad de que el Juez o Tribunal pueda acordarlo *“aun cuando no se imponga pena a alguna persona por estar exenta de responsabilidad criminal o por haberse ésta extinguido [...] siempre que quede demostrada la situación patrimonial ilícita.”* Tales regulaciones podrían encaminar una modificación prudente al instituto del *comiso penal* en Ecuador de modo que el mismo responda a las expectativas sociales antes anotadas.

En dicho contexto se propone la presente Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, a la que se le ha denominado: Ley para la recuperación de activos mal habidos producto de delitos contra la administración pública.

## EL PLENO DE LA ASAMBLEA

### CONSIDERANDO:

---

<sup>5</sup> Boletín Oficial del Estado (de España) 152/2010, de 23 de junio de 2010.

Que, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) fue promulgado mediante el Suplemento del Registro Oficial No. 180, de 10 de febrero de 2014;

Que, de conformidad con el artículo 195 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 3 del Código Orgánico Integral Penal, la acción pública penal se ejerce durante el proceso penal con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención, pues, la intervención penal está legitimada siempre y cuando sea estrictamente necesaria para la protección de las personas, constituye el último recurso y se aplica solo cuando no son suficientes los mecanismos extrapenales;

Que, Ecuador a la fecha vive una considerable conmoción por motivo de los múltiples actos de corrupción que están siendo investigados por lo que, a fin de evitar la impunidad en materia penal tratándose de la comisión de delitos contra la administración pública, se debe procurar, a más de la pena privativa de la libertad de los responsables, la recuperación de activos mal habidos, de modo que vuelvan al Estado en forma definitiva aquellos activos (dinero) que fueron el producto de los delitos de cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito;

Que, el comiso penal consiste en la privación definitiva de un bien o derecho padecida por su titular, derivada de su vinculación a un hecho antijurídico y que esta privación y desplazamiento de la titularidad del bien o derecho que pasa a ser del Estado, se justifica en nuestro ordenamiento jurídico penal por la comisión de un delito de naturaleza dolosa, entre ellos los delitos contra la administración pública;

Que, el artículo 69 del COIP trata de las penas restrictivas de los derechos de propiedad que se dictan conjuntamente, de ser el caso, con las penas privativas de la libertad en la sentencia condenatoria, en los casos que sean aplicables, entre las cuales, en el número 2 se encuentra regulado el instituto del comiso penal que procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito;

Que, es necesario a fin de endurecer la lucha contra la corrupción, fortalecer el instituto jurídico del comiso penal, tratándose de los delitos contra la administración pública, en particular: el cohecho, la concusión, el peculado y el enriquecimiento ilícito, de modo que se garantice la recuperación de activos mal habidos producto de tales delitos de manos de los responsables;

En ejercicio de la facultad prevista en el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República y artículos 52, 53, 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Pleno de la Asamblea Nacional expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL  
(LEY PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS MAL HABIDOS  
PRODUCTO DE DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

ARTÍCULO 1.- Incorpórese en el artículo 60 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) un nuevo número posterior al número 13, que dirá:

“14. El comiso penal y demás penas restrictivas de los derechos de propiedad previstas en este Código.”

ARTÍCULO 2.- Refórmese el número 2 del artículo 69 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que en adelante dirá:

“2. Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. No habrá comiso en los tipos penales culposos. En consecuencia, toda pena que se imponga por un delito doloso llevará consigo la pérdida de los efectos que de ellos provengan y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como las ganancias provenientes del delito, cualquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar. Los unos y las otras serán decomisadas, a no ser que pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable del delito que los haya adquirido legalmente. En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de:

- a) Los bienes, fondos o activos, o instrumentos equipos y dispositivos informáticos utilizados para financiar o cometer la infracción penal o la actividad preparatoria punible.
- b) Los bienes, fondos o activos, contenido digital y productos que procedan de la infracción penal.
- c) Los bienes, fondos o activos y productos en los que se transforman o convierten los bienes provenientes de la infracción penal.
- d) El producto del delito que se mezcle con bienes adquiridos de fuentes lícitas; puede ser objeto de comiso hasta el valor estimado del producto entremezclado.
- e) Los ingresos u otros beneficios derivados de los bienes y productos provenientes de la infracción penal.



Cuando tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el pago de una multa de idéntico valor, adicional a la prevista para cada infracción penal.

En caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, dentro de procesos penales por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, si tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el comiso de cualquier otro bien de propiedad del condenado, por un valor equivalente, aun cuando este bien no se encuentre vinculado al delito.

La o el juzgador competente podrá disponer el comiso bienes, fondos o activos, productos e instrumentos dentro de procesos penales por cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización aun cuando no se imponga pena a alguna persona por estar exenta de responsabilidad criminal o por haberse extinguido la acción penal, siempre que quede demostrada la situación patrimonial ilícita.

En los casos de los dos incisos anteriores, los bienes muebles e inmuebles comisados son transferidos definitivamente a la institución encargada de la Administración y Gestión Inmobiliaria del Estado, entidad que podrá disponer de estos bienes para su regularización.

Los valores comisados se transfieren a la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

Los objetos históricos y las obras de arte comisados de imposible reposición pasan a formar parte del patrimonio tangible del Estado y se transfieren definitivamente al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

En las infracciones contra el ambiente, naturaleza o Pacha Mama, contra los recursos mineros y los casos previstos en este Código, la o el juzgador, sin perjuicio de la aplicación del comiso penal, podrá ordenar la inmediata destrucción o inmovilización de maquinaria pesada utilizada para el cometimiento de estas infracciones.”

**DISPOSICIÓN FINAL.- Vigencia.-** La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.